

- Higher Debt: On Free Riding and the Common Pool Problem in Politics // *Public Choice*. Vol. 143. № 1–2. P. 157–172.
- Kellermann K.** (2008). «Kosten der Kleinheit» und die Föderalismusdebatte in der Schweiz // *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*. Bd. 9. № 2. S. 196–225.
- Krug B.** (2011). Political Embeddedness and the Use of Law in China. Mimeo.
- Kushner J., Siegel D.** (2000). Citizens' Attitudes Toward Municipal Amalgamation in Three Ontario Municipalities // *Canadian J. of Regional Science*. Vol. 26. № 1. P. 49–59.
- Kushner J., Siegel D.** (2003). Effect of Municipal Amalgamations in Ontario on Political Representation and Accessibility // *Canadian J. of Political Science*. Vol. 36. № 5. P. 1035–1051.
- Luechtinger S., Stutzer A.** (2002). Economies of Scale in Municipal Administration: Empirical Analyses of Municipal Mergers // *Swiss Political Science Rev.* Vol. 8. № 1. P. 27–50.
- Mabuchi M.** (2001). Municipal Amalgamation in Japan. World Bank Institute. Working Paper.
- McKay R.B.** (2004). Reforming Municipal Services after Amalgamation: The Challenge of Efficiency // *International J. of Public Sector Management*. Vol. 17. № 2. P. 24–47.
- Nelson M.A.** (1992). Municipal Amalgamation and the Growth of the Local Public Sector in Sweden // *J. of Regional Science*. Vol. 32. № 1. P. 39–53.
- Reingewertz Y.** (2010). Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel. Mimeo.
- Rouse P., Putterill M.** (2005). Local Government Amalgamation Policy: A Highway Maintenance Evaluation // *Management Accounting Research*. Vol. 16. №?. P. 438–463.
- Sancton A.** (1996). Reducing Costs by Consolidating Municipalities: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario // *Canadian Public Administration*. Vol. 39. №?. P. 267–289.
- Sancton A.** (2000). Merger Mania: The Assault on Local Government. Westmount: Mc(Graw?) G(H?)ill Queen's University Press.
- Vojnovic I.** (2000a). The Transitional Impact of Municipal Consolidations // *J. of Urban Affairs*. Vol. 22. № 4. P. 385–417.
- Vojnovic I.** (2000b). Municipal Consolidation, Regional Planning and Fiscal Accountability: The Recent Experience in Two Maritime Provinces // *Canadian J. of Regional Science*. Vol. 23. № 1. P. 49–72.

А.Н. Швецов

Институт системного анализа Российской академии наук, Москва

О новых веяниях и стереотипах прошлого в современной региональной политике

Региональная политика современной России на всем протяжении периода новейших (постсоветских) реформ была и остается сферой непрекращающихся поисков механизмов государственного регулирования, способных задействовать инструменты и стимулы, отвечающие принципиально новым условиям и задачам территориального развития. Следствием этих трудных поисков становились многочисленные изменения, затрагивавшие как сущностные аспекты региональной политики – цели, принципы и объекты, – так и производные от них вопросы – формы, методы и ресурсы. В этом, конечно же, нельзя не видеть вполне обоснованного стремления органов государственной власти как можно лучше приспособить свои регулирующие воздействия к исключительно разнообразной и весьма подвижной ситуации в сфере регионального развития, сделать региональную политику более эффективной и результативной, полнее отвечающей качественно новым задачам регу-

лирования регионального развития в условиях фактически изменяющейся организации федеративного государственного устройства и развивающейся институциональной конструкции рыночной экономики.

Следует признать, что за истекшие годы в русле этих поисков многое было сделано как в теоретическом осмыслении и закономерностей современного регионального развития, возможностей и последствий регулирующих воздействий на региональные процессы и ситуации, так и в применении этих знаний к практическому решению разнообразных регионально опосредованных проблем с применением новых инструментов региональной политики.

Но вместе с тем следует признать, что повышенный динамизм отмеченной адаптации не во всем и не всегда был содержательно оправданным, имел последовательно целеустремленный и системно организованный характер. Постоянная и весьма хаотичная смена

«правил игры» сильно усложняла жизнь и объекту регулирования – российским регионам, и субъекту регулирования – федеральным органам власти, вносила во взаимоотношения «центра» и регионов подозрительность и недоверие. А главное – многочисленные регулирующие нововведения так и не оправдали связывавшихся с ними с обеих сторон надежд на преодоление ставших хроническими недостатков, таких, например, как наличие чрезмерно сильных диспропорций в уровнях социально-экономического развития регионов и муниципалитетов, сохранение депрессивных состояний многих регионов и муниципальных образований, несбалансированность регионально-муниципального развития и др.

Вот почему практически все, кто вовлечен в сферу разработки и реализации государственной региональной политики, осознают насущную необходимость ее совершенствования, уточнения и обновления ее целей, модернизации механизмов. Таким же общепризнанным является и желаемый результат преобразований, которые должны привести к ускорению и повышению сбалансированного развития регионов и муниципальных образований. В определении же содержательных аспектов региональной политики, такого единства уже и не наблюдается – ибо предлагаются разнообразные способы достижения результата, но не следует преувеличивать и различия этих подходов, которые разнятся лишь в частных случаях.

В принципиальном же плане их роднит то, что все они не выходят за рамки прежних и устоявшихся в последние годы представлений о государственной региональной политике, проводимой в логике высокоцентрализованной схемы принятия решений (все по принципу «сверху вниз»). Какие-то из предлагаемых нововведений, видимо, способны привести к улучшению конкретных региональных ситуаций, но обеспечить с их помощью общий качественный скачок в региональном развитии, оставаясь в прежней парадигме отношений между «центром» и регионами, вряд ли возможно.

Определяясь в предметном содержании, а также в выборе целей и средств *новой региональной политики*, по нашему мнению, надо исходить из того, что она призвана стать инструментом разрешения *главного противоречия* современного периода территориального развития в России. Это противоречие состоит в аномально остром несоответствии сформированной в предшествующие десятилетия территориальной организацией социально-экономической жизнедеятельности, сущност-

ным выражением которой была планово-директивная схема развития и размещения производительных сил, а также аналогичная система расселения на территории СССР, новым – рыночно-федеративным принципам пространственной организации социально-экономических отношений.

Очевидны объективная закономерность, большая длительность и территориальная неравномерность *переходного периода*, необходимого для снятия аномальной остроты отмеченного противоречия. Способами, с одной стороны, *стихийного саморазрешения* (на практике – преимущественно) и, с другой – *регулируемого преодоления* (практически – в меньшей степени) этой проблемы стали соответственно *кризис* и *реформы*, совокупным следствием которых выступает *новая пространственная среда*, характеризующаяся уникальным сочетанием (по числу, содержанию, остроте и неравномерности проявления) территориально опосредованных проблем.

На смену централизованно-плановому распределению хозяйственного потенциала по территории страны пришел *стихийный процесс* стягивания не только производства, но и экономической активности вообще в наиболее жизнеспособные ареалы. Только жизнеспособность имеет здесь уже другие объективные причины и связана либо с наиболее благоприятными природно-ресурсными предпосылками, либо с выгодами географического положения (транспортная доступность, близость к рынкам и т.д.). Следствиями неуправляемой постсоветской трансформации социально-экономического пространства в отдельных территориальных частях страны являются разные ситуации – запустения, хронического кризиса, нестабильности, бурного развития и т.п.

Трансформационный период требует адекватной государственной региональной политики, предметом которой в широком понимании должны стать *осмысленные действия* власти как реакция на *территориально разнообразные* процессы изменения советского типа организации социально-экономического пространства. Осмысленными эти действия могут стать только при условии ясного понимания *долговременных государственных интересов и возможностей их реализации* в сфере регионального развития. Другими словами, государству необходимо определить, *во имя каких целей и какими способами* оно намерено влиять на содержание и последствия, темпы и направленность преобразований социально-экономического пространства страны и ее отдельных территориальных частей. Выбор верной политики сулит значительные выгоды, тогда как ошибочная поли-

тика чревата очень высокими экономическими и социальными издержками. Нынешние же деяния власти свидетельствуют об отсутствии корректного понимания государственных интересов и возможностей в процессах регионального развития. Вследствие этого государство, у которого в последние годы появилось подкрепленное ресурсами стремление возобновить свою активность в этой сфере, вынуждено действовать пока беспорядочно и вслепую. Не выработав для себя новых ценностных ориентиров, власть зачастую сбивается на *стереотипное воспроизведение* (хотя и пытаюсь сделать это на новый лад) советских подходов.

Преодоление советских стереотипов связано с актуальной необходимостью смещения акцентов с модели регионального развития преимущественно «по единому государственному проекту» к *саморазвитию регионов*, сопряженному с *интересами крупного бизнеса*, который играет возрастающую роль в преобразованиях экономического пространства, а в ряде регионов становится главной движущей силой их социально-экономического развития. Регионы должны сами (под свою ответственность) начать заботиться о своем комплексном и сбалансированном развитии, *необходимые условия* для которого, в свою очередь, *должен обеспечивать «центр»*, осуществляя **общесистемную региональную политику**, направленную на *создание общих предпосылок, благоприятствующих развитию регионов*. Меры такой общесистемной политики не должны иметь какого-либо избирательного назначения (четкой ориентации на конкретный регион), а должны более или менее равномерно влиять на все субъекты Российской Федерации, формируя экономическую и институциональную, организационную и правовую среду их самостоятельной активности.

В ряду неотложных действий в этом направлении «пальма первенства», по нашему мнению, должна принадлежать комплексу мер, нацеленных на последовательное и значительное *снижение централизации* в принятии и реализации решений по проблемам регионального развития. Упор при этом следовало бы сделать на существенном (а не гомеопатическом) *перераспределении в пользу бюджетов субъектов Российской Федерации налоговых и иных доходов*, которыми региональные власти могли бы распоряжаться самостоятельно и без оглядки на «центр».

Другое важнейшее направление общесистемной региональной политики – *снятие федеральных «барьеров» (правовых, организационных, административных), препятствующих привлечению и эффективному использованию инвести-*

ций в регионах. При всех якобы полученных регионами благах от разграничения полномочий между федеральными и региональными властями последние часто сталкиваются с ситуациями, когда они оказываются *не в состоянии самостоятельно решать* важнейшие для них инвестиционные проблемы из-за того, что по массе (в том числе и незначительных) вопросов вынуждены по-прежнему с огромным трудом добиваться резолюций (согласований, разрешений) разнообразных органов федерального уровня, в компетенции которых, как и прежде, остаются многие рычаги управления процессами на местах.

Важнейшей сферой ответственности «центра» является создание и поддержание условий для рационального *распределения рабочей силы и капитала по регионам* страны, исходя из их естественно-географических преимуществ и на основе рыночных механизмов. Усилия федеральной власти должны быть направлены на устранение барьеров, мешающих перемещению рабочей силы и капитала в регионы с более высоким уровнем доходности. Общим должен стать принцип «миграция рабочей силы вслед за рабочими местами». Отказ от рыночных механизмов, регулирующих отток рабочей силы из отстающих регионов в регионы опережающего развития, может быть сделан только в том случае, если по геополитическим или социальным соображениям будет признано, что достижение устойчивого роста в отсталых регионах предпочтительнее переселения оттуда людей. В этом случае будет действовать обратный принцип «миграция рабочих мест вслед за рабочей силой».

Наряду с общесистемной региональной политикой не исключено и даже необходимо проводить **селективную региональную политику**, выражающуюся в целенаправленном влиянии на *определенные* территориальные части страны, в воздействии на складывающиеся в них *конкретные* социально-экономические и экологические ситуации. В отношении данного направления региональной политики приоритетной задачей является *упорядочение* хаотично складывающейся многолетней практики принятия федеральных решений по отдельным «проблемным территориям», переход от спонтанного реагирования «центра» на «сигналы о помощи» отдельных регионов к *систематическому порядку* оценки положения в регионах, селекции региональных ситуаций, требующих федерального вмешательства, выработке и применению мер такого вмешательства.

Важнейшим компонентом указанного порядка должна стать *диагностика* региональных состояний, которая с помощью особой

информационно аналитической техники об следования регионов могла бы обеспечивать распознавание проблемных ситуаций. При этом в поле зрения «центра» в качестве потенциальных объектов его реагирования должны попадать не любые проблемные ситуации, а только те, которые, во первых, имеют большое значение в контексте общегосударственных интересов (содержат серьезную угрозу де стабилизации ситуации в стране в целом, ухудшения ее геополитического положения и т.д.), и, во вторых, ситуации, которые региональные власти не в состоянии выправить самостоятельно (без участия «центра»).

Отбор таких ситуаций может быть осуществлен «центром» либо по собственной инициативе в результате «сканирования» социально экономического пространства страны и выявления «очагов нестабильности», либо в ответ на предложения отдельных регионов, сигнализирующих «центру» о своих непреодолимых трудностях. В любом случае шанс попасть в число «избранных» должны получить лишь особо сложные проблемные ситуации, выход из которых предполагает одно временные и согласованные изменения во всех важнейших аспектах функционирования региональных систем, и поэтому решить их можно только с помощью регулятивных воздействий в широком диапазоне целей, средств и объектов, т.е. путем применения *системы мер*.

В условиях менее централизованной системы организации регионального развития,

переход к которой, по моему убеждению, становится главным императивом реформ в этой сфере, региональные власти, получив больше средств и полномочий, смогут значительно расширить свои возможности самостоятельного (без участия «центра») и под свою ответственность перед местным населением (а не вышестоящего начальства) решения проблем регионального развития, в то время как федеральные власти смогут сосредоточиться преимущественно на вопросах создания необходимых для этого общих условий и предпосылок и помощи только тем регионам, которые не в состоянии справиться со своими проблемами самостоятельно. При переходе к более де централизованной системе сам собой отпадает вопрос о том, кому государство должно оказывать поддержку – слабым или сильным регионам. В случае децентрализации ресурсов и полномочий регионы лидеры смогут выиграть на много больше, чем от получения ими централизованной поддержки в рамках концепции стимулирования «точек роста». При прочих равных условиях самостоятельное распоряжение собственными потенциалами позволит этим регионам и без поддержки «сверху» обеспечивать свой рост. Что же касается остальных регионов, не располагающих достаточными потенциалами развития, то им как раз не обойтись без централизованной государственной помощи. Таким образом, миссия государства должна состоять в том, чтобы «развязать руки» сильным регионам и помогать слабым.

В.В. Климанов

Институт реформирования общественных финансов, Москва

Об основах и инструментах региональной политики

Хотел бы продолжить дискуссию о том, как на практике реализуется региональная политика в нашей стране. В настоящее время развитие региональной политики в России отстает по отношению к формированию инструментов, которые применяются для регулирования регионального развития и служат воплощением этой самой политики.

В 1990-е годы федеральные органы государственной власти активно разрабатывали различные концепции региональной политики и внедряли в практику новые механизмы их реализации. Достаточно вспомнить проект региональной стратегии, разработанный вскоре после принятия Российской

Конституции в Администрации Президента, Указ Президента РФ № 803 от 1996 г., положения, которые готовились в 1998–1999 гг. на недолгое время созданным тогда федеральным Министерством региональной политики. Однако нормативное закрепление положений этой политики в России так и не произошло, в то время как создание инструментов и механизмов пошло быстрее, чем формирование их идеологической, содержательной основы.

Так, например, в начале 2000-х годов вступил в силу Бюджетный кодекс, в котором были заложены основы межбюджетного регулирования, являющегося финансовой основой реализации региональной политики. С годами